



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 93

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare
riguardo alle cosiddette «morti bianche»

AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI ELSA FORNERO

101^a seduta: martedì 17 aprile 2012

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E**Audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 14 e <i>passim</i>	<i>FORNERO</i>	Pag. 4, 8, 16
DE LUCA Vincenzo (PD)	8		
DONAGGIO (PD)	9		
GRAMAZIO (PdL)	12		
PARAVIA (PdL)	13		
FOSSON (UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI)	15		

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottoressa Varinia Cignoli, dottoressa Francesca Costantini, maresciallo capo Giovanni Maceroni e avvocato Massimiliano Salvetti.

Interviene il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero.

Avverto che della seduta odierna sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringraziamo la signora ministro Fornero per la sollecitudine con cui ha accolto il nostro invito, che ci consente di continuare il colloquio avviato all'indomani della sua nomina come titolare del Dicastero del lavoro e delle politiche sociali.

Uno dei punti su cui vorremmo un confronto più diretto con il Ministero è appunto quello legato all'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, meglio noto come testo unico delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Secondo una ricognizione compiuta dal Servizio studi del Senato, nel testo vi sono ben 39 articoli – per un totale di 55 disposizioni – che contengono rinvii all'emanazione di decreti attuativi. Di questi soltanto 12 ci risulta siano stati emanati. Un'altra norma, riferita all'articolo 11 e che risulta attuata, prevede però un rinnovo annuale, che per il 2012 ancora non è stato effettuato. Delle altre 42 disposizioni occorre verificare lo stato dell'arte. Le norme per le quali mancherebbe ancora il decreto attuativo sono assai eterogenee, sia per quanto riguarda il livello di complessità, sia per quanto riguarda la tipologia dei settori interessati.

Tra le disposizioni ancora non attuate, vi sono temi molto rilevanti, come il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (articolo 8) o il fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità (articolo 52). Il SINP avrebbe dovuto essere istituito entro 180 giorni

dall'entrata in vigore del Testo unico, invece sono passati quattro anni. Ovviamente ciò non rientra nelle sue responsabilità, signora Ministro, dal momento che lei è a capo del Ministero solo da pochi mesi.

Tuttavia, poiché è questo il quadro della situazione, nell'incontro di oggi le chiediamo di collaborare quanto più possibile con questa Commissione, affinché si possa arrivare quanto prima ad una definizione dei decreti attuativi, in modo da completare questo percorso e poter disporre di una legislazione compiuta, almeno in base agli obiettivi che ci si era posti con l'adozione del testo unico.

FORNERO, ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ringrazio molto lei, Presidente, e i componenti della Commissione che sono qui presenti oggi.

L'intenso impegno che abbiamo messo nella costruzione della riforma del mercato del lavoro ha implicato forse un ritardo non dico nell'attuazione di queste norme, ma nei contatti che intendo mantenere con questa Commissione. Vi ringrazio della collaborazione che avete offerto, perché – come ho già avuto modo di dire nella prima audizione – ritengo che il tema della sicurezza e della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro sia molto importante. Penso che questo messaggio vada ribadito proprio in un momento in cui le difficili condizioni economiche potrebbero far soprassedere all'attuazione di queste norme: quando il lavoro è molto scarso e i redditi si contraggono, potrebbe esserci la tentazione di abbassare le cautele e le precauzioni in questo campo. Ciò non deve accadere; noi riteniamo che questa sarebbe una logica molto miope, oltre che molto pericolosa.

Spero si possa recuperare il tempo, per lo meno da parte mia, anche nei rapporti con questa Commissione, che ritengo importante. Tra l'altro, proprio nella mia città ci sono stati recentemente incidenti sul lavoro, alcuni dei quali particolarmente gravi; ho saputo che avete fatto anche un sopralluogo. Questo è un motivo ulteriore, semmai non bastassero quelli precedenti, per intensificare la nostra attenzione.

Risponderò ora alle tre domande che mi sono state poste nella lettera con cui sono stata invitata a questa audizione, lasciando agli atti della Commissione anche due documenti. Il primo contiene una tabella che illustra per ogni articolo e per ogni comma le misure attuative del decreto legislativo n. 81 e indica che cosa è stato fatto e che cosa ancora manca. Ieri ho parlato con i direttori degli Uffici del Ministero, i quali mi hanno assicurato che per quanto riguarda le misure attuative siamo giunti all'80 per cento del lavoro da svolgere, che verrà terminato entro l'anno. I dati che lei ha indicato, Presidente, mi sembra non corrispondano a quelli contenuti in questa tabella, quindi debbo presumere che magari qualche comma, qualche articolo abbia trovato nel frattempo attuazione. In tal caso, forse potrete correggere in meglio le informazioni di cui disponete sulla base di questo documento, da cui risulta che poche sono le misure ancora da realizzare. In ogni caso, questa è l'informazione che mi è stata

data ieri, con la promessa che tutto dovrebbe essere completato entro la fine dell'anno.

Il sistema istituzionale degli organismi previsti dal decreto è giunto a completamento: la Commissione per l'interpello ha cominciato la sua attività nel mese di marzo di quest'anno, mentre la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro ha tenuto 32 riunioni ed ha elaborato anche documenti importanti in materia di valutazione dello *stress* lavoro-correlato, di formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro e di qualificazione delle imprese che svolgono attività in ambienti confinati.

La questione del SINP è molto importante; anche come studiosa ritengo che le banche dati siano un elemento essenziale, non solo per promuovere le buone politiche, ma altresì per controllarne lo stato di attuazione, la *performance* ed eventualmente per calibrare gli interventi. Il SINP – se interpreto bene – è un sistema che aiuta la mappatura del rischio, perché ovviamente non tutte le situazioni di lavoro hanno lo stesso grado o la stessa tipologia di rischio. Dato che l'attività economica è in continuo cambiamento, è molto importante capire come si distribuisce il rischio e con quali dinamiche. Per capire questo, sono importanti i modelli teorici, perché aiutano ad individuare appunto la distribuzione del rischio, ma soprattutto lo sono i dati. Lo schema di decreto istitutivo del SINP è stato sottoposto alla valutazione del Consiglio di Stato, in quanto ha già ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. In effetti, ci sono stati alcuni rallentamenti, dovuti alla precisione nei dettagli, diciamo così, al grado di insistenza – giusto, peraltro – dell'Autorità garante per la *privacy*, che ha formulato parecchie osservazioni a cui si è dovuto ottemperare prima di licenziare il testo, affinché su di esso il Garante potesse esprimere un parere favorevole. Questo per dire non che c'è un'attribuzione di responsabilità, ma che i diversi aspetti si incastrano e trattandosi di dati ovviamente molto sensibili, la realizzazione di questa banca dati richiede numerosi adempimenti che a loro volta necessitano dell'intervento di diverse istituzioni. Il Ministero naturalmente ha coinvolto anche l'INAIL in quanto soggetto chiamato a gestire il flusso ma anche lo *stock* dei dati informativi del sistema e l'INAIL si è già attivato. Abbiamo convocato una riunione proprio per il 19 aprile con i dirigenti dell'Istituto e con le parti sociali per discutere esattamente le modalità che dovrebbero presidiare alla creazione ed alla fruizione della banca dati. L'intento è quello di proporre la costituzione di un tavolo di lavoro al fine di condividere tra l'amministrazione e le parti sociali i principi ispiratori della banca dati, vista appunto la sensibilità dei dati stessi.

Approfitto di questa sede per fare alcune precisazioni. Voi sapete che, in accordo con il Ministro dell'economia, ho proceduto alla nomina di un commissario straordinario dell'INAIL, il professor Massimo De Felice, e ho proposto altresì di iniziare la procedura per la nomina dello stesso a presidente dell'Istituto. Credo che anche sotto il profilo dell'approccio ai dati relativi alla distribuzione dei rischi di incidenti e dei rischi per la salute nei luoghi di lavoro la persona in questione sia non solo

molto sensibile, essendo comunque uno studioso, ma anche molto preparata in termini di analisi e di mappatura del rischio dal momento che questa è la sua competenza professionale. Sono certa che avrete letto delle polemiche che hanno accompagnato tale nomina. Voglio assicurare questa Commissione che il metodo con il quale ho scelto e proposto al Ministro dell'economia il nome del professor De Felice è del tutto trasparente; è un metodo che mi ha indotto a definire un profilo e a individuare una professionalità che corrispondesse ad esso, cercando di sottrarmi – se posso usare questa espressione – al tiro incrociato degli scontenti da una parte e dall'altra. Pertanto, con riferimento al metodo sono assolutamente tranquilla; per quanto riguarda la persona, penso che il *curriculum* del professor De Felice sia in grado di dimostrare la sua competenza in termini di analisi del rischio degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e anche in termini di modalità di copertura. Aggiungo che il fatto che si tratti di un professore e che come tale abbia avuto a che fare con le assicurazioni private non autorizza nessuno a pensare che ci sia una qualche scorciatoia per arrivare ad una specie di privatizzazione di INAIL. Tutto questo semplicemente non esiste. Pertanto, voglio tranquillizzare anche la Commissione su questo aspetto: l'INAIL svolge un ruolo importante ed è fondamentale che si doti di strumenti di analisi e di strumenti conoscitivi, di modelli anche teorici per lo svolgimento della sua funzione. La nomina è stata determinata soltanto rispetto a questa *mission*. Sono certa, ripeto, che la persona proposta è sicuramente adatta anche a gestire la banca dati SINP.

In merito all'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, la stessa riunione del 19 aprile convocata con le organizzazioni sindacali è volta a definire una piattaforma informativa in grado di porre in essere una banca dati dedicata ai soggetti che possono svolgere questa funzione.

Circa gli aspetti formativi richiamati nella sua lettera, Presidente, ritengo che lei abbia ragione su un punto: nella pur complessa riforma del mercato del lavoro che abbiamo proposto non abbiamo pensato in maniera espressa al tema della formazione per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro; non l'ho fatto non per trascuratezza ma perché pensavo che la questione fosse sufficientemente presidiata. Se non dovesse esserlo, esistono comunque degli spazi per trattarla nuovamente nell'ambito, per esempio, dell'attuazione dell'apprendistato, fattispecie che rappresenta il luogo tipico in cui si devono apprendere anche le regole relative alla sicurezza nei luoghi di lavoro e le norme comportamentali atte ad individuare ed evitare le situazioni di rischio. Pertanto, Presidente, pur se a tale aspetto non è stato riservato uno spazio esplicito nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, valuteremo senz'altro l'opportunità di inserire, magari anche con il vostro aiuto, qualche elemento specifico, *ad hoc*, in tema di sicurezza, che non sia già coperto altrove (non vogliamo creare dei doppi). In tal senso sono aperta ad ogni suggerimento.

Infine, il terzo aspetto su cui lei richiamava la mia attenzione riguarda il ruolo ed il funzionamento dei Comitati regionali di coordina-

mento, forse l'aspetto più delicato, anche per motivi di oggettiva difficoltà di incastro e magari di sovrapposizione di competenze. Sapete infatti che siamo in presenza di un modello duale, che prevede competenze attribuite allo Stato centrale e competenze attribuite alle Regioni. Tale modello duale presenta qualche attrito e qualche differenziazione di troppo. Le differenziazioni attengono al fatto che le Regioni hanno diverse capacità operative e forse anche diverse sensibilità sul tema. È quindi molto difficile portarle tutte allo stesso livello; bisogna indirizzarle in modo molto deciso ma voi sapete anche che le Regioni sono giustamente molto gelose della propria autonomia. Pertanto, scontiamo in questo ambito, come ho detto prima, qualche sovrapposizione di troppo, qualche indefinitezza nelle competenze precise dell'uno piuttosto che dell'altro soggetto e qualche differenziazione di troppo. La domanda specifica era di accertare l'avvenuta istituzione e il funzionamento dei Comitati regionali di coordinamento. A tale proposito, vi lascio un documento nel quale si passano in rassegna tutte le Regioni: si può così verificare se il Comitato regionale è stato costituito (e lo è stato in tutte le Regioni) e se si riunisce con la cadenza minima trimestrale prevista (non tutti i Comitati fanno riunioni trimestrali), se esiste o meno l'Ufficio operativo regionale e quali attività eventualmente ha svolto. Come ho detto prima, abbiamo riscontrato una notevole variabilità – forse non del tutto accettabile – di situazioni. In tutte le Regioni ci sono i Comitati di coordinamento, che però non dappertutto si sono riuniti, oppure non lo hanno fatto in modo sufficiente per poter mettere in atto le iniziative che dovrebbe curare. Non ovunque si è proceduto ad istituire gli uffici operativi o le articolazioni provinciali che dovrebbero consentire l'efficace azione ispettiva concertata, per esempio senza duplicazioni di interventi. Come sapete, anche in sede di esame del decreto sulle semplificazioni si era parlato dell'opportunità di introdurre misure per evitare duplicazioni di interventi, per esempio tra le ASL e l'Ispettorato del lavoro. Sono stata io stessa a chiedere che questo argomento fosse sottratto dal decreto sulle semplificazioni, per non dare a nessuno la possibilità di trarre indicazioni sbagliate: l'inserimento di una materia così delicata nel decreto sulle semplificazioni avrebbe potuto essere considerato appunto come sintomo di una scarsa sensibilità al tema. Per questo motivo abbiamo sottratto la materia da quel testo, ma ciò non toglie che la questione esista e che dovrebbero occuparsene proprio i Comitati regionali.

Un altro problema emerso è che nelle riunioni di questi Comitati, soprattutto le prime, nelle quali si dovrebbero mettere le basi per la loro buona operatività, le presenze non erano sempre complete: qualche volta, invece dei decisori politici c'erano i funzionari, i quali prendono nota ma non sono in grado di assumere decisioni politiche.

Per questi motivi, ritengo che fra tutti i punti quello del funzionamento dei Comitati richieda un'attenzione maggiore e probabilmente qualche messa a punto. Sul resto, considero che il lavoro sia relativamente a buon punto e comunque assicuro l'impegno del mio Ministero.

PRESIDENTE. La ringrazio, signora Ministro. Cercheremo di capire i motivi della discrepanza fra le notizie che ci ha dato e le informazioni che abbiamo. Forse il motivo è nel fatto che lei ci ha parlato del lavoro che è in corso per la definizione di questi decreti attuativi, mentre il Servizio studi del Senato ha fatto una ricognizione degli atti per i quali l'*iter* si è già concluso. Probabilmente quindi, come lei ha detto, l'80 per cento dei decreti è in cantiere.

FORNERO, ministro del lavoro e delle politiche sociali. In realtà, dal documento che ho lasciato agli atti emerge che l'attuazione è all'80 per cento e che il completamento è previsto entro la fine dell'anno. Questo è quello che mi hanno assicurato ieri i miei Uffici.

PRESIDENTE. Noi comunque le lasciamo i risultati della nostra indagine, che abbiamo già fatto pervenire ai suoi Uffici, dove emergono i dati riportati nella lettera che le abbiamo inviato. Se lei lo consente, potremmo anche audire questi funzionari, per capire direttamente la metodologia di lavoro impiegata e quindi confrontarci su questi aspetti.

FORNERO, ministro del lavoro e delle politiche sociali. Dal momento che adesso, lavorando *on line*, è possibile operare contemporaneamente in molti luoghi, il Ministero potrebbe fornire l'aggiornamento di questa tabella di marcia direttamente anche alla Commissione. Si potrebbe cioè condividere questo documento aggiornato dal Ministero, che cura l'attuazione delle norme, in modo che ne possiate prenderne visione ed essere così informati tempestivamente, in tempo reale.

PRESIDENTE. Le consegno comunque la ricerca effettuata dal Servizio studi del Senato, da cui emerge quanto le dicevo nell'introduzione di questo incontro.

FORNERO, ministro del lavoro e delle politiche sociali. E certamente questi dati non corrispondono ad un'attuazione dell'80 per cento delle norme.

PRESIDENTE. Infatti. L'obiettivo è appunto capire meglio questo aspetto.

DE LUCA Vincenzo (*PD*). Colgo l'occasione per ringraziare la signora Ministro anche per le risposte che ha fornito alla Commissione dopo il primo incontro, che è avvenuto quando lei era solo da pochi giorni al Governo.

Per intervenire in modo integrativo e costruttivo, abbiamo necessità di acquisire informazioni su due questioni. Innanzitutto, credo possa essere d'aiuto all'azione del Governo in materia di salute e sicurezza sul lavoro l'ultima relazione intermedia della Commissione, sia per la verifica del-

l'attuazione del decreto legislativo n. 81, sia per dare contributi integrativi dal punto di vista legislativo.

Colgo inoltre l'occasione per richiamare la sottolineatura che lei ha fatto sul ruolo dell'INAIL. A noi risulta che vi sono problemi e ritardi non solo nell'attività assicurativa ma anche in altri settori, come il completamento dell'accorpamento di alcuni istituti di ricerca e innovazione, ad esempio l'ex ISPESL, che riguardano la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro, quanto mai indispensabile anche in considerazione della crisi che attraversa il Paese. Nonostante tutto, infatti, resta alto il numero degli incidenti, anche quelli mortali, e siamo soltanto al primo quadrimestre del 2012.

Vorremo quindi una risposta, anche successivamente, perché proprio nello spirito di collaborazione che ci anima comprendiamo bene quale impegno stia mettendo in essere il Governo, e lei in modo particolare, sul tema della riforma del mercato del lavoro. Occorre tuttavia affrontare con molta determinazione la questione della sicurezza, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni, perché essendo questa una materia oggetto di legislazione concorrente spesso si determinano disfunzioni e disegualianze nel rapporto con il territorio, dal punto di vista dei controlli e del coordinamento (è appunto la terza domanda che la Commissione le ha sottoposto).

Le chiedo dunque di accelerare il completamento dell'attuazione del Testo unico, su cui c'è grande attesa nel Paese ma una coscienza non ancora del tutto matura negli stessi enti preposti, tanto che nel corso di un'audizione è stato addirittura proposto di istituire una procura nazionale dedicata a questa delicata materia. Mi rendo conto che il tema non rientra nell'ambito di riflessione del suo Ministero, però credo che l'accelerazione da parte del Governo del processo di attuazione del Testo unico, contestualmente all'approvazione da parte del Senato dell'ultima relazione intermedia presentata dalla Commissione di inchiesta, possa contribuire a dare una svolta determinante per approcciare in maniera diversa il fenomeno delle morti bianche; infatti, oltre alle reazioni emotive che le tragedie e gli infortuni mortali sul lavoro suscitano, a valle dell'attività legislativa deve necessariamente intervenire l'azione dell'organo esecutivo che è chiamato a dare attuazione agli strumenti che il legislatore riesce ad offrire al Paese, così come ha fatto con il decreto legislativo n. 81 del 2008.

Ringrazio quindi il ministro Fornero per lo spirito di collaborazione assicurato alla Commissione d'inchiesta nell'affrontare un tema, quello della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle malattie professionali, che può anche rafforzare lo stesso provvedimento di riforma del mercato del lavoro. Si tratta di questioni per la soluzione delle quali il Paese civile non può attendere oltre e che quindi bisogna affrontare con determinazione, così come sta facendo questa Commissione che sta lavorando con grande unità e solidarietà.

DONAGGIO (PD). L'8^a Commissione del Senato è chiamata ad esprimere il proprio parere alla Commissione lavoro in merito al disegno

di legge di riforma del mercato del lavoro con riferimento allo specifico settore dei trasporti nel quale è necessario intervenire prevedendo anche una serie di ammortizzatori sociali. Ricordo che uno degli accordi stipulati in merito nel passato, quello per i ferrovieri, che porta indegnamente la mia firma, fu recepito dalla legge n. 662 del 1996. Oggi poi si rischia di avere lavoratori esodati anche in questo settore. È quindi necessario dare delle indicazioni precise in un parere che possa permetterci di orientare le decisioni che verranno adottate. Mi scuso per questa diversione che riguarda un argomento che conosco molto bene per averne avuto esperienza diretta.

In merito invece al tema specifico di cui ci occupiamo oggi, la Commissione di inchiesta ha ritenuto opportuno verificare con il Ministro la possibilità di inserire esplicitamente nelle linee guida della riforma del mercato del lavoro le questioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro e la risposta del ministro Fornero conferma la validità della nostra posizione. La sicurezza è infatti parte integrante delle modalità di lavoro e la salute non può essere oggetto di contropartite economiche di alcun genere. L'incidente avvenuto lo scorso 29 febbraio nel cantiere della linea C della metropolitana di Roma, nel quale ha perso la vita un uomo caduto da un'altezza di 25 metri, è emblematico sotto questo punto di vista e nel corso delle audizioni che abbiamo svolto in merito l'8 marzo mi sono permessa di chiedere ai nostri interlocutori se stessero tentando di dire che forse l'operaio si era suicidato, dal momento che nessuno risultava essere responsabile di quello che era accaduto.

Non c'è compatibilità dal punto di vista economico fra un lavoro che si svolge in sicurezza ed un lavoro che non si svolge in sicurezza: bisogna lavorare sempre in sicurezza, per definizione, perché la vita non può essere oggetto di scambio, neanche con i soldi. Come diceva mia madre, una donna veneziana di grande spirito, anche se semplice, avendo frequentato la scuola solo fino alla terza elementare, «le casse da morto non hanno tasche»: non ci si porta via nulla. Bisogna quindi stare attenti nell'affermare che tutto deve essere economicamente compatibile. La questione della sicurezza è uno dei temi cruciali.

Peraltro, faccio presente che, anche se siamo abituati a discutere sempre di incidenti nell'edilizia, esistono settori su cui è necessario accendere un faro, come quelli dello sport e dello spettacolo, nei quali le attività che si svolgono sono remunerate molto bene ma dove stanno trovando la morte sempre più ragazzi, così come è accaduto proprio pochi giorni fa ad un calciatore del Livorno che è deceduto sul campo.

Quando si vuole affrontare la materia in maniera troppo generalizzata le problematiche del manovale e quelle del ballerino finiscono per essere considerate nello stesso modo, ma così si perdono di vista i rischi reali insiti in ciascuna attività e le particolari tutele di cui queste necessitano. Le attività che si svolgono nello spettacolo o nello sport sono sempre state considerate marginali, se non voluttuarie, ma non ci rendiamo conto che anche in quei settori si sta annidando una forte speculazione economica sulla pelle di persone che, avendo una carriera professionale assai limitata

nel tempo e dovendo sfruttare quei pochi anni di attività per sistemarsi per il resto della vita, vengono sottoposte ad ogni forma di *stress* (come il *doping*) solo in una logica prettamente economica.

Il tema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro è quindi una questione di cultura politica, di civiltà del lavoro, ed è per questo che le linee guida che dovrebbero orientare la nuova stagione del cosiddetto mercato del lavoro (anche se questo è un termine che mi piace poco) dovrebbero essere affrontate con un altro spirito; è questo il motivo per cui chiedo al Ministro di integrarle stabilendo una volta per tutte che la salute non è un bene scambiabile.

A quanti lavoratori è stato chiesto di accettare di alzare la soglia di rischio con la minaccia della chiusura della fabbrica? ThyssenKrupp *docet*. Il ricatto sul posto di lavoro scatta subito e la gente è disponibile ad alzare la soglia di rischio, a lavorare in condizioni di sicurezza sempre più basse, purché non si vada a toccare il suo posto di lavoro. Il costo della sicurezza viene quindi fatto gravare sui costi del lavoro.

Non ho potuto essere presente all'incontro con il Presidente della Repubblica ma credo che, conoscendo il presidente Tofani e la sensibilità dei miei colleghi, questo passaggio sia stato ampiamente rappresentato. Noi, Presidente, dovremmo far vivere questa consapevolezza in tutti gli appuntamenti che abbiamo fissato, anche con il Presidente della Repubblica, sul tema della sicurezza nei luoghi di lavoro. In questo senso, gli «Stati generali» sulla sicurezza nel mondo del lavoro devono dare un segnale fortissimo, a dimostrazione che il Parlamento è attivo e sta lavorando per contrastare il fenomeno. Oggi si è registrato un altro morto sul lavoro, ieri altri due. È uno stillicidio. Il problema è capire proprio come affrontare l'intera materia.

Chiedo quindi al Ministro se è possibile farci conoscere quanto prima la sua idea su come integrare le linee guida della riforma del mondo del lavoro affinché contemplino la salute come parte non differenziabile dalla prestazione e non scambiabile sul piano economico. In questo modo sarebbe già possibile dare un segnale importante. Quando abbiamo discusso ed approvato in Aula l'ultima relazione intermedia della Commissione il Governo opponeva insistentemente delle obiezioni. Io ritengo che certi suggerimenti debbano diventare sostanza e che sia comunque necessario ripartire dal decreto legislativo n. 81 del 2008, innanzitutto superando tutte le norme di rinvio; il decreto «milleproroghe» ha fatto strame di quelle disposizioni, rinviando la loro entrata in vigore. Credo che una cultura della sicurezza dei lavoratori debba tornare a fare parte organica della nostra idea della civiltà del mondo del lavoro.

La Commissione si appresta anche ad indagare sulle condizioni di lavoro delle donne, o su particolari attività economiche; inoltre, è in programma tra pochi giorni un sopralluogo in Sicilia. Credo che negli incontri che avremo con i rappresentanti delle amministrazioni regionali, parallelamente alle iniziative che il Governo sta cercando di portare avanti, dovremo capire bene come si sommano, a quel livello, le due sfere di competenza, quella sanitaria e quella normativa. Esiste infatti una competenza

a livello nazionale sul lavoro, che poi – man mano che ci avviciniamo ai diretti interessati – cambia segno e diventa di tipo sanitario. Bisogna trovare una soluzione – come peraltro si è già provato a fare – a questa contraddizione dell'esistenza di una competenza a livello nazionale in materia di lavoro che diventa sanitaria a livello periferico, in modo da rendere più efficace possibile sia l'intervento sanitario, perché ce n'è bisogno, sia quello normativo.

È questa la problematica rimasta aperta, che credo debba trovare una soluzione, perché la sicurezza sul lavoro non è solo una questione sanitaria. Occorre intervenire sulle normative ed effettuare i controlli. Da questo punto di vista, invito il Governo a potenziare gli strumenti di ispezione e di controllo. Quando ci siamo recati in Umbria, abbiamo chiesto ai tutori dell'ordine quanti cantieri avessero chiuso per aver riscontrato che le norme non erano state rispettate ed abbiamo ricevuto una risposta molto singolare (il Presidente giustamente si è anche risentito), cioè che erano loro a valutare se procedere o meno alla chiusura. Ma questo non è corretto, poiché spetta al magistrato valutare se ricorrono le condizioni della chiusura del cantiere o del posto di lavoro finché non si ripristina il rispetto della norma. È fondamentale che vi sia chiarezza sulle competenze, perché se ogni soggetto agisce discrezionalmente, il risultato poi è quello di cui discutiamo e cioè che ogni giorno si verifica uno stillicidio di morti e di infortuni sul posto di lavoro, che credo sia giunto il momento di interrompere.

GRAMAZIO (*PdL*). A proposito delle morti sul lavoro, vorrei sottolineare, gentile Ministro, che stiamo andando verso la stagione estiva e quindi ritorna di attualità la necessità, che già le sollecitai nel nostro primo incontro, di un maggiore controllo da parte delle prefetture e degli organi competenti nella costruzione dei megapalchi per i concerti. La volta scorsa, le parlai della morte di un giovane di 19 anni a Trieste: per puro caso in quell'occasione non si è verificata una strage, in quanto vi erano altri operai che non sono stati investiti dal crollo della struttura solo perché erano dall'altra parte del palco. Un mese e mezzo fa, a Reggio Calabria, c'è stato un altro episodio simile. Qualche giorno fa, la Guardia di finanza è andata a controllare il cantiere per la realizzazione di un altro di questi palchi a Napoli ed ha riscontrato che su 26 lavoratori 18 erano privi di contratto.

Nelle nuove aziende che fanno questi tipi di lavoro esiste un pericolo permanente. A chi spetta il controllo? Ci sono le prefetture, gli organi competenti, che bisogna sollecitare a controllare non solo il lavoro in nero, ma anche il rispetto di tutte le regole, per evitare questi gravissimi incidenti. Ieri, a Roma, vicino a San Giovanni, un operaio che stava lavorando alla rifinitura di un palazzo è precipitato da un'impalcatura e adesso è all'ospedale San Giovanni in gravissime condizioni.

I problemi in questo campo sono numerosi e credo che la nostra Commissione debba compiere un'opera di sensibilizzazione, come del resto ha fatto nel recente incontro avuto con il Presidente della Repubblica

(ringrazio il presidente Tofani, che ha voluto questo incontro) e come farà nel prossimo convegno dedicato alla salute e alla sicurezza sul lavoro, affinché ci sia un maggiore controllo da parte degli organi preposti. Tra l'altro, per quanto riguarda l'allestimento dei palchi ci sono due o tre ditte che controllano il mercato e che richiedono somme elevatissime, ma poi si scopre che gli operai, soprattutto i giovani che fanno questo lavoro per pagarsi gli studi, ricevono una mancia più che un regolare pagamento. Su questo fenomeno, credo che il Ministero possa sollecitare gli organi di Governo ad effettuare maggiori controlli.

PARAVIA (*PdL*). Signora Ministro, la ringrazio per la disponibilità e per le informazioni che ci ha dato e che ci metterà ulteriormente a disposizione, posto che verranno in Commissione i funzionari della struttura ministeriale per confrontarsi prima direttamente con noi, e poi *on line*, in modo che Parlamento e Governo possano disporre almeno degli stessi dati. Questo è uno dei problemi principali che la nostra Commissione deve affrontare: avendo contatti con tutto il pianeta delle istituzioni e degli enti che si occupano di sicurezza sul lavoro, succede spesso che registriamo divergenze di numeri, posizioni e giudizi, come è avvenuto – lo ha ricordato poco fa la collega Donaggio – durante un'audizione da noi svolta a seguito di un incidente sul lavoro accaduto proprio qui a Roma. In quell'occasione, riscontrare da parte dei rappresentanti della ASL e degli altri enti interessati un atteggiamento così approssimativo e inconsistente francamente ci ha spaventato.

Sono contrario – come ho detto anche ai procuratori Caselli e Guariniello che hanno illustrato alla nostra Commissione la proposta – alla istituzione di una procura nazionale dedicata al tema della sicurezza sul lavoro. Mi è sembrato francamente – mi permetta anche lei un piglio un po' polemico – un voler presentare una sorta di «conto ThyssenKrupp», legato alla conclusione di quel processo, piuttosto che una proposta concreta e seria. Dobbiamo confrontarci con l'Europa e da questo punto di vista penso che siamo sulla buona strada (vorrei offrire uno spunto di ottimismo), grazie anche a tutte le iniziative che ha messo in campo proprio il suo Ministero, facendo cose che sembravano impensabili e impossibili, che complessivamente ho condiviso, sebbene qualcuna sia stata censurata da altri miei colleghi.

Sono rimasto però sorpreso da una sua frase, su cui le chiedo un chiarimento, anche se mi rendo conto di uscire un po' fuori dai binari di questa audizione. Quando ha parlato del professor Massimo De Felice, lei ha tenuto a precisare che le sue esperienze con le assicurazioni private non c'entrano con questo incarico e ha ribadito che la posizione dell'INAIL resterà l'unico ente assicuratore pubblico in materia di infortuni sul lavoro. Francamente, non mi è piaciuta questa affermazione: come imprenditore, posso assicurarle che nel *benchmarking* europeo, cioè nel confronto tra gli imprenditori italiani e quelli di altri Paesi, emerge che noi dobbiamo sopportare costi assicurativi esorbitanti rispetto ai nostri colleghi. Conosciamo bene la vicenda dell'INAIL, sappiamo che è stata esami-

nata anche dalla Corte europea, ma da parte di una persona che è interprete di una sorta di Governo delle liberalizzazioni non è comprensibile questa sorta di *excusatio non petita*, questa chiusura in cui si afferma che in Italia c'è e ci dovrà essere sempre l'INAIL. A me sta bene, però vorrei che ci fossero anche altre figure. Sebbene l'INAIL negli ultimi dieci anni abbia avuto una trasformazione in senso positivo, che è certamente sotto gli occhi di tutti (non solo degli imprenditori, ma anche dei politici), non è possibile che ci sia questa sorta di monopolio. Quindi, da una componente di un Governo tecnico e – mi scusi, lo dico senza ironia – illuminato, francamente questa chiusura (almeno così l'ho interpretata) mi stupisce e non la condivido. So che non era questo l'argomento che avremmo dovuto trattare oggi; avevo già specificato che sarei andato un po' fuori binario, ma ritengo che l'incontro del 19 aprile possa essere foriero di soluzioni positive anche in questo ambito.

Credo sia importante che il Servizio studi del Senato, la nostra Commissione, questo ramo del Parlamento, vedano i problemi nello stesso modo con il quale li vede lei, signora Ministro, dal suo scranno all'interno del Ministero. Fin quando ci sarà tra noi questa diversità, persino in merito ai numeri, francamente non credo ci sia da piangere perché spesso l'enfasi e la retorica che caratterizzano la storia di tutti questi gravi infortuni sul lavoro fanno la pari con l'ipocrisia. Vorrei un po' più di concretezza che potremmo dimostrare come Parlamento e come Governo innanzitutto lavorando ancor meglio insieme.

PRESIDENTE. L'ultimo dei temi che abbiamo sottoposto all'attenzione della signora Ministro nella lettera a lei inviata è quello relativo al funzionamento dei Comitati regionali di coordinamento, un problema serio e complesso.

Il nostro intento, evidenziato anche nella relazione intermedia approvata dall'Assemblea lo scorso mese di febbraio, è individuare una soluzione alla dualità di competenze alla quale anche il Ministro ha fatto riferimento. La Commissione sta effettuando un'indagine su tutte le Regioni italiane, proprio perché nonostante ci siamo molto prodigati per convocare una riunione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome non siamo riusciti nell'intento; pertanto è la Commissione che si sta recando *in loco*. Vogliamo infatti capire com'è la situazione: e devo dire che non è affatto buona, così come abbiamo rappresentato al Presidente della Repubblica lo scorso venerdì nell'incontro al Quirinale. Siamo infatti convinti che in merito a tale fenomeno si debba rivedere la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Sarebbe quindi opportuno – e auspicabile – che anche il Ministero, e lei in prima persona, valutaste l'opportunità di affidare allo Stato competenza esclusiva in materia. Sappiamo che ciò comporta una modifica costituzionale, ma è un intervento che bisogna pur fare proprio in virtù della gravità della situazione che abbiamo registrato e che abbiamo riportato nel dettaglio nella relazione intermedia.

Nonostante siano state gettate le basi per la costituzione di un'azione di coordinamento, tutto tace, tutto è fermo, tranne qualche rarissima eccezione rappresentata da Piemonte e Valle d'Aosta, la quale ultima però presenta una gestione particolare.

FOSSON (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*). In Valle d'Aosta la carica di prefetto e quella di presidente della Regione sono riunite nella stessa persona e questo consente una semplificazione.

PRESIDENTE. Il problema, in estrema sintesi (oltre al fatto che le riunioni trimestrali dei Comitati di coordinamento previste dalla norma non vengono effettuate), è l'assenza di strategie, la mancanza delle previste articolazioni a livello provinciale, né è stata mai presentata la relazione annuale né al Ministero del lavoro e a quello della salute. Non ci risulta niente di tutto questo. Quindi, signora Ministro, caldeggiamo una sua più approfondita riflessione sulle possibili soluzioni di questa problematica.

La nostra Commissione ha il dovere morale di offrire un quadro esatto al Parlamento ed il quadro che noi abbiamo ricostruito dimostra che questo meccanismo non funziona e che quindi deve essere cambiato. Se ciò non dovesse avvenire, anche noi saremmo in qualche modo corresponsabili di quanto sta accadendo. A cosa servirebbe altrimenti una Commissione d'inchiesta se non desse segnali e se le sue proposte non venissero discusse e magari accolte? È questo il compito per il quale siamo stati nominati. Noi quindi riportiamo anche a lei una situazione di straordinario disagio dovuta ad una sovrapposizione di competenze. Esistono ancora realtà rimaste ferme a prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 81 del 2008, Province in cui, nonostante la presenza di prefetti solerti che continuano ad aprire tavoli, non è partito il meccanismo del coordinamento regionale.

Noi dobbiamo muoverci per trovare una soluzione a questo problema e siamo pronti a farlo. Faccio presente che la nostra Commissione ha iniziato a lavorare registrando al suo interno sensibilità diverse che però sono arrivate ad una sintesi, perché di fronte ai fatti non si può negare il problema. Non si può immaginare di avere – e questa è una raccomandazione che mi permetto di farle anche a nome dei colleghi della Commissione –, come accade a Torino, 21 ispettori tecnici (vado a memoria) a fronte di un personale amministrativo di 200 unità; occorre ipotizzare un percorso di riqualificazione di questi ispettori. Le risorse magari ci sono, ma si tratta di risorse frantumate e sparse. Spesso le ASL non ci rispondono e per avere risposte dobbiamo continuamente sollecitarle; non riusciamo neanche ad ottenere i dati sulle ispezioni che hanno effettuato sui luoghi dove avvengono incidenti, anche gravi e mortali, e siamo costretti a richiederli in coda alle audizioni che svolgiamo.

A fronte di tutto questo, le chiediamo, signora Ministro, di riflettere su queste nostre proposte. Sono le stesse parole che ho rivolto anche al Presidente della Repubblica il quale molto gentilmente ci ha consentito un lungo colloquio e uno scambio di idee, di dati e di vedute. Ci siamo

confrontati altresì con i colleghi di altri Paesi europei e abbiamo potuto constatare che anche nella stessa Germania, che pure è una Repubblica federale, la competenza su questa materia è dello Stato e non dei *Länder*; per la Francia la questione è diversa perché la struttura amministrativa presenta uno spiccato carattere centralistico. L'Italia, insomma, è l'unico Paese ad avere un dualismo che crea enormi problemi e dalle indagini che stiamo svolgendo, necessarie per conoscere meglio le reali competenze attribuite a livello regionale, abbiamo riscontrato quanto questo aspetto sia presente e pressante.

Mi scuso se mi sono dilungato, ma ritengo che questa sia l'essenza dei tanti anni di lavoro della Commissione.

FORNERO, ministro del lavoro e delle politiche sociali. Presidente, lei ha illustrato un quadro abbastanza sconcertante in merito al quale non posso che condividere la sua posizione. Lei stesso però ha affermato che la sua proposta comporta una modifica costituzionale e, quindi, come tale richiede tempi particolari e anche il superamento delle opposizioni che sicuramente proverranno dalle stesse Regioni.

La settimana scorsa sono stata a Reggio Calabria, una città molto bella ma dalla quale ho tratto un sentimento di angoscia per la realtà che mi è stata descritta, una realtà dove il lavoro è assente e dove la presenza più cospicua è invece quella della criminalità organizzata. Là dove il lavoro dipende da organizzazioni criminali e quando le stesse forze dell'ordine fanno fatica a capire come queste sono strutturate e fanno fatica a prevenire il crimine è molto difficile intervenire. Con ciò non voglio dire che il fenomeno sia generalizzato, però ho capito che la situazione del lavoro in quelle realtà è estremamente difficile. Ciò non vuol dire, però, che siccome siamo in questa situazione dobbiamo chiudere gli occhi sulla sicurezza e sulla salute. Al contrario, dobbiamo tenerli bene aperti. Tuttavia, in alcuni casi siamo completamente al di fuori del circuito legale e questo rende le cose ancora più difficili. Posso assicurare nuovamente che se ci mettiamo a lavorare insieme, Governo e Parlamento, volendo anche arrivare a proporre una modifica a tal riguardo, ne sarò ben contenta, perché ritengo che differenze così ampie a livello di territorio in questo ambito, come del resto in altri, non siano tollerabili. Non è accettabile che ci siano Regioni più diligenti, operative ed efficaci e Regioni totalmente assenti: il Paese è uno e dovrebbe esserlo anche sotto questo aspetto.

Quanto alle osservazioni del senatore Paravia, può darsi che quella mia frase fosse fuori luogo, ma non era certo una *excusatio non petita*. Quando ho nominato il professor De Felice, con un metodo che a me sembra di poter giudicare – di fronte al Paese – trasparente, che risponde solo al desiderio di sottrarre le nomine alle polemiche scegliendo in base alle competenze professionali, ho pensato che anche il tema dell'assicurazione sociale meritasse una riflessione, che può essere ampia e che allo stato attuale – glielo dico esplicitamente – non coinvolge, nella nostra prospettiva, scenari di privatizzazione. Ritengo che si possa migliorare la gestione e ridurre i costi assicurativi. Nel lungo dialogo che abbiamo avuto con le

parti sociali per la riforma del mercato del lavoro abbiamo avuto richieste relativamente alla disparità dei costi assicurativi tra settori. Sappiamo benissimo che queste aliquote spesso riflettono situazioni storiche sedimentate, ma che non hanno più alcun rapporto con una realtà che è completamente cambiata. Io stessa ho preso l'impegno a rivedere la struttura delle aliquote e vorrei farlo in accordo con l'INAIL, perché forse certe aliquote più alte o più basse non rispecchiano la mappatura dei rischi, che è un aspetto essenziale e necessariamente prioritario rispetto alla definizione di premi differenziati per settori e per tipologie di imprese.

Ho già parlato con la competente Direzione generale, senatore Gramazio, della questione dei megapalchi e mi è stato detto che sarebbero stati intensificati i controlli, come del resto è prassi fare – così mi hanno assicurato – in occasione delle manifestazioni estive, che richiedono l'installazione di palchi e richiamano un grande afflusso di pubblico. Ho comunque sollecitato controlli più intensi.

Rispondo ora alla senatrice Donaggio. Il nostro disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro è già stato abbastanza criticato perché troppo ampio. Del resto, il Testo unico è stato elaborato nel 2008 e quindi non avevo sentore che in quel corpo normativo, della cui attuazione oggi stiamo parlando, ci fossero carenze tali da meritare una rivisitazione, al di là dell'aspetto costituzionale di cui abbiamo parlato prima, che mi stupisce – potrei dire a mia volta – non sia stato affrontato nel 2008 perché quello era forse il cuore del problema. Il 2008 non è molto lontano nel tempo. Avendo rielaborato tutta la normativa sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, si sarebbe potuto affrontare tale tematica in quell'occasione.

Nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro sono già affrontate varie questioni: il testo è molto ampio, quindi non sarebbe opportuno aggiungere ulteriori norme sulla sicurezza. Peraltro, non saprei cosa aggiungere, perché – ripeto – non mi sono state segnalate carenze normative nel Testo unico, ma piuttosto sono state rilevate carenze attuative e dal punto di vista dei controlli, duplicazioni, mancanza di efficacia nel lavoro delle commissioni e dei comitati. Tutto questo sta a valle della norma, riguarda la fase di attuazione. Vorrei che rifuggissimo dall'idea che è sufficiente fare una norma per avere risultati. Si tratta di una normativa emanata nel 2008 e quindi non mi sembra il caso di tornarci sopra, a meno che non ci siano carenze, di cui peraltro non ho avuto evidenza.

Senatore De Luca, sono contenta che lei abbia di nuovo parlato della collaborazione tra la Commissione e il Governo. Do la mia piena disponibilità in tal senso e sicuramente trarrò utili indicazioni dalla relazione annuale presentata dal Parlamento. Sicuramente, la condivisione di dati aggiornati su questo tema è un primo passo, dobbiamo solo trovare una modalità di lavoro. Posso dire, in termini semplicistici, che per i ricercatori è normale condividere le cartelle su cui lavorano più persone. Mi sembrerebbe quindi ovvio e necessario condividere il documento che ho consegnato e quello che il Presidente ha dato a me, anche se probabilmente sono relativi a stadi di aggiornamento diversi. Come ho detto, se pensate che si possa trovare una strada per sottoporre al Parlamento una modifica

della normativa in materia di attribuzione delle competenze tra lo Stato centrale e le Regioni, sono a disposizione.

PRESIDENTE. La ringrazio, signora Ministro. Le offriamo con sofferza questa collaborazione, anche su quest'ultimo punto, che riteniamo molto importante.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 15,30.

